

CENTRUL
NAȚIONAL ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

MD – 2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare, nr. 198

Tel.: 022 24-36-41

Nr. 06/1212 din "02" 04 2014

La nr. 01/15 – 202 din 19 martie 2014

Olga Cojocaru
8.04.14 ML

Ministerul Educației

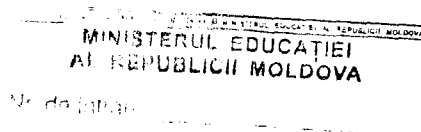
Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului Codului educației.

Anexă potrivit textului:

- 1) Raportul de expertiză anticorupție - 4 (trei) file,
- 2) Anexa la raportul de expertiză anticorupție – 5 (cinci) file.

Director-adjunct

Cristina ȚARNĂ





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

Codului educației

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Educației, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11 din Legea privind actele legislative, nr. 780-XV din 27 decembrie 2001.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul este elaborat în scopul îmbunătățirii, modernizării și dezvoltării sistemului de învățământ întru asigurarea funcționării lui durabile și sporirea rolului acestuia în dezvoltarea economiei prin ridicarea calității resurselor umane.

d. Suficiența argumentării. Considerăm că argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea promovării proiectului. Autorul a specificat condițiile care au determinat elaborarea acestuia, principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației în vigoare și referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare. Elaborarea proiectului este binevenită și necesară.

Totodată, deși autoritățile administrației publice locale de nivelul I și II au un rol foarte important în asigurarea și dezvoltarea sistemului de învățământ pe întreg teritoriul republicii, și anume prin faptul că în sarcina acestora este pusă o parte considerabilă din obligațiile privind susținerea și dezvoltarea învățământului, în procesul avizării, totuși, opinia entităților menționate nu a fost consultată. Astfel, considerăm că neconsultarea opiniei autorităților publice locale de nivelul I și II cu privire la proiectul Codului educației este o încălcare a dispozițiilor art. 21 alin. (1) al Legii nr. 780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, potrivit căruia proiectul de act legislativ, însoțit de nota informativă, se transmite spre avizare autorităților și instituțiilor interne și externe interesate.

Concomitent, potrivit prevederilor art. 6 alin. (5) al Legii nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, autoritățile administrației publice centrale consultă asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale în problemele ce țin de administrația publică locală.

În concluzie, relatăm încălcarea de către autor a principiilor autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea prevederilor proiectului presupune cheltuieli financiare din bugetul public național și autorul a făcut o estimare a sumelor necesare. Totodată, autorul se limitează doar la specificarea necesității mijloacelor financiare de care este nevoie pentru implementarea proiectului din banii publici, însă nu a indicat sursa din care vor fi alocate aceste mijloace, adică din bugetul de stat și din bugetele unităților administrativ teritoriale de nivelul I și II, precum și raportul dintre volumul finanțării de la bugetele enumerate.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Prevederile proiectului nu promovează și nu prejudiciază careva interese de grup sau individuale și nu sunt în detrimentul interesului public.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sunt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Potrivit prevederilor Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, la inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică plasează pe pagina web oficială, cu cel puțin 15 zile lucrătoare până la examinarea deciziei, anunțul referitor la inițierea elaborării deciziei care trebuie să conțină: argumentarea necesității de a adopta decizia, termenul-limită, locul și modalitatea în care cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate pot avea acces la proiectul de decizie și pot prezenta sau expedia recomandări, datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor.

La momentul efectuării expertizei anticorupție proiectul este plasat pe pagina web a Ministerului Educației.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

La alin. (6) art. 47 din proiect

„Examenle de absolvire a învățământului gimnazial și liceal se desfășoară în baza unui regulament elaborat de Agenția de Evaluare și Examinare și aprobat de Ministerul Educației.”

Potrivit normei de la lit. e) art. 19 al Legii nr. 780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, la elaborarea proiectului de act legislativ se va utiliza unul și același termen dacă

este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia.

În alin. (6) art. 47 din proiect este specificat că *examenele de absolvire a învățământului gimnazial și liceal se desfășoară în baza unui regulament elaborat de Agenția de Evaluare și Examinare*, în timp ce alin. (4) al aceluiași articol prevede că *evaluarea finală și de certificare a performanței educaționale în învățământul general se efectuează de Agenția Națională de Evaluare și Examinare*.

Astfel, din prevederile alineatelor de mai sus rezultă că în domeniul învățământului va activa atât Agenția Națională de Evaluare și Examinare cât și Agenția de Evaluare și Examinare.

Recomandarea: În cazul în care, în rezultatul unei greșeli mecanice, cele două denumiri sunt date pentru aceiași entitate, propunem autorului completarea alin. (6) art. 47 din proiect cu cuvântul „Națională” înainte de cuvintele „de Evaluare și Examinare”.

La art. 101 și 102 din proiect

Potrivit normei de la lit. g) alin. (3) art. 100 din proiect, Senatul instituției de învățământ superior elaborează și aprobă regulamentul instituțional de organizare și desfășurare a concursului de alegere a rectorului, în baza regulamentului cadru aprobat de Ministerul Educației.

În contextul necesității uniformizării terminologiei utilizate în proiect, cerință prevăzută la lit. e) art. 19 al Legii nr. 780/2001, considerăm necesară redactarea prevederilor de la art. 101 și 102 din proiect.

Recomandarea: Propunem autorului redactarea prevederilor de la art. 101 și 102 din proiect după cum urmează:

- ❖ **substituirea cuvântului „alegerile” cu cuvântul „concursul”, iar cuvântul „alegerilor” cu cuvintele „concursului de alegere” la lit. g) alin. (1) art. 101 din proiect;**
- ❖ **completarea alin. (3) art. 102 din proiect cu cuvintele „pe bază de concurs” după cuvintele „Rectorul se alege”;**
- ❖ **substituirea cuvântului „procesului” cu cuvântul „concursului” în alin. (4) art. 102 din proiect;**
- ❖ **substituirea cuvântului „alegerilor” cu cuvântul „concursului” în alin. (6) art. 102 din proiect;**
- ❖ **substituirea cuvintelor „procesul de alege” cu cuvintele „concursul de alegere” în alin. (8) art. 102 din proiect;**
- ❖ **substituirea cuvântului „alegerilor” cu cuvântul „concursului” în alin. (9) art. 102 din proiect.**

2. Conflicte ale normelor de drept

La alin. (11) art. 112 din proiect

„(11) La fiecare patru ani sunt aleși 8 noi membri ai Consiliului de conducere.”

Deși alin. (11) art. 112 din proiect menționează că la fiecare 4 ani sunt aleși 8 membri noi ai Consiliului de conducere a Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Învățământul Profesional, care pare să fie un mecanism de rotație a membrilor respectivi, totuși, din prevederea menționată nu poate fi dedus care vor fi acești 8 membri din totalul de 15 membri. Cu alte cuvinte, din art. 112 din proiect nu rezultă expres cum se va stabili care 8 membri din cei 15 urmează să fie substituiți sau realeși în baza concursului și care membri, 7 la număr, rămân în Consiliu și pentru ce perioadă.

Pe de altă parte, dacă în Consiliului de conducere rămân 7 membri, rezultă că mandatul

acestora va fi mai mare de 4 ani, adică 8 ani, ceea ce vine în contradicție cu prevederea de la alin. (9) al aceluiași articol. Suplimentar, cei 7 membri ai Consiliului de conducere din „prima promoție” vor putea fi realeși încă o dată pentru cel puțin 4 ani (alin. (9) art. 112 din proiect).

„Formula” de alegere a noilor membri ai Consiliului de conducere nu permite respectarea prevederii de la alin. (9) art. 112 din proiect, adică desfășurarea activității în calitate de membru al Consiliului doar pentru un mandat de 4 ani, cu posibilitatea realegerii pentru o singură dată. Astfel, în cazul în care autorul intenționează să asigure o continuitate în activitatea Consiliului de conducere, urmează a fi modificată modalitatea de alegere a acestora.

Recomandarea: Propunem autorului expunerea alin. (11) art. 112 din proiect în următoarea redacție: „Activitatea Consiliului de conducere are la bază principiul continuității, asigurat prin activitatea neîntreruptă a membrilor Consiliului în urma alegerii prin rotație a acestora. La primul concurs de alegere a membrilor Consiliului de conducere, 7 membri vor fi aleși pentru un mandat de 2 ani, iar 8 membri pentru un mandat de 4 ani. După expirarea a 2 ani de la primul concurs de alegere a membrilor, următorii 7 membri vor fi aleși pentru un mandat de 4 ani. Concursul de alegere a membrilor Consiliului de conducere va fi organizat consecutiv la fiecare 2 ani, după expirarea mandatului de 4 ani pentru cei 7, și respectiv, 8 membri ai Consiliului”.

La lit. f) alin. (1) art. 136 din proiect

**„(1) Părinții sau reprezentanții legali ai copiilor și elevilor au dreptul: ...
f) să înființeze asociații filantropice ale părinților, având ca scop principal să contribuie la dezvoltarea instituției de învățământ.”**

Potrivit alin. (1) al Legii nr. 837 din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești, Asociația obștească este o organizație necomercială, independentă de autoritățile publice, constituită benevol de cel puțin două persoane fizice și/sau juridice (asociații obștești), asociate prin comunitate de interese în vederea realizării, în condițiile legii, a unor drepturi legitime.

Articolul 3 al legii în alin. (2) stabilește că asociațiile obștești sunt libere să-și stabilească structura internă, să-și aleagă scopurile, formele și metodele de activitate.

Considerăm că menționarea expresă în proiect a scopului principal al asociațiilor filantropice, care pot fi înființate de părinții sau reprezentanții legali ai copiilor și elevilor, constituie o limitare ilegală impusă forțat acestor asociații.

Recomandarea: Cuvintele „având ca scop principal să contribuie la dezvoltarea instituției de învățământ” de la lit. f) alin. (1) art. 136 necesită a fi excluse din proiect.

La lit. t) alin. (1) art. 137 din proiect

„(1) Ministerului Educației are următoarele atribuții: ...

t) organizează procesul de recunoaștere și echivalare a actelor de studii, eliberate de instituțiile de învățământ din străinătate;”

Potrivit alin. (7) art. 20 din proiect, *recunoașterea studiilor și a perioadelor de studii, recunoașterea și echivalarea actelor de studii și a calificărilor este în competența structurii abilitate pentru informarea, recunoașterea și echivalarea actelor de studii și a calificărilor din subordinea Ministerului Educației.*

Conform alin. (5) art. 148 din proiect *recunoașterea și echivalarea actelor de studii obținute în instituții de învățământ din străinătate se realizează în condițiile stabilite de organul central de specialitate în domeniul educației și cercetării din învățământul superior.*

Suplimentar, alin. (2) art. 86 și 87 din proiect prevăd că actele de studii echivalente diplomei

de bacalaureat/diplomei de studii superioare de licență urmează a fi recunoscute de structura abilitată cu dreptul de recunoaștere și echivalare a actelor de studii și calificărilor.

Astfel, recunoașterea și echivalarea actelor de studii și calificărilor, adică organizarea procesului de recunoaștere și echivalare a actelor de studii, eliberate de instituțiile de învățământ din străinătate este o atribuție a structurii abilitate cu recunoașterea și echivalarea actelor de studii și calificărilor din subordinea Ministerului Educației, și nu ține nemijlocit de activitatea ministerului.

Prin urmare, această atribuție urmează a fi exclusă din art. 137 din proiect deoarece, în caz contrar, proiectul trebuie completat cu atribuțiile în domeniul învățământului ale tuturor entităților din subordine.

Recomandarea: Propunem autorului excluderea din proiect a prevederii de la lit. t) alin. (1) art. 137.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Ca obiecție generală

Prevederea de la alin. (7) art. 47 din proiect menționează că încălcarea interdicției privind publicarea subiectelor examenelor de absolvire a gimnaziului și de Bacalaureat pe durata desfășurării acestora se sancționează conform legii.

În alin. (5) art. 101 din proiect este specificat că membrii Consiliului pentru dezvoltare strategică instituțională poartă răspundere pentru deciziile luate, în conformitate cu legislația în vigoare.

În cazurile enumerate mai sus, autorul face trimitere generală la legislația în vigoare fără a specifica, cel puțin, domeniul din care fac parte actele legislative care prevăd răspunderea pentru publicarea subiectelor examenelor de absolvire a gimnaziului și de Bacalaureat pe durata desfășurării acestora, precum și pentru deciziile luate de membrii Consiliului pentru dezvoltare strategică instituțională (exemplu: „legislația în vigoare din domeniul învățământului” sau „legislația contravențională”).

Lipsa răspunderii pentru faptele enumerate supra vor avea drept efect nerespectarea prevederilor proiectului și, prin urmare, inaplicabilitatea în practică a acestora.

Recomandarea: Propunem autorului completarea alin. (7) art. 47 și alin. (5) art. 101 din proiect cu prevederi care să ofere o claritate în ceea ce privește domeniile în care se regăsesc actele legislative sau normative la care face trimitere autorul.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

La alin. (9) și (10) art. 111 din proiect

„(9) În cazul în care, în urma evaluării externe, instituțiile de învățământ superior sau programele de formare profesională inițială derulate de acestea nu sînt acreditate, organul central de specialitate în domeniul educației și cercetării din învățământul superior propune Guvernului spre aprobare retragerea dreptului de activitate a instituțiilor sau a programelor respective, iar studenții sînt repartizați la programe similare din alte instituții.

(10) În cazul obținerii rezultatelor negative în urma evaluării externe a instituțiilor de învățământ superior, organul central de specialitate în domeniul educației și cercetării din învățământul superior propune Guvernului retragerea dreptului de activitate a instituțiilor sau a programelor de formare profesională, ...”

Prevederea de la alin. (10) art. 111 din proiect este ambiguă și oferă loc de interpretare subiectivă de către responsabilii de evaluarea externă a instituțiilor de învățământ

superior.

Astfel, alin. (10) art. 111 autorul prevede că organul central de specialitate în domeniul educației și cercetării din învățământul superior propune Guvernului retragerea dreptului de activitate a instituțiilor sau a programelor de formare profesională a acestora, iar studenții sunt repartizați la programe similare din alte instituții de învățământ pînă la înlăturarea motivelor care au stat la baza rezultatelor negative ale evaluării, în cazul obținerii rezultatelor negative în urma evaluării externe a instituțiilor de învățământ superior.

Concomitent, prevederea de la alin (9) stabilește că în cazul în care, în urma evaluării externe, instituțiile de învățământ superior sau programele de formare profesională inițială derulate de acestea nu sunt acreditate, organul central de specialitate în domeniul educației și cercetării din învățământul superior propune Guvernului spre aprobare retragerea dreptului de activitate a instituțiilor sau a programelor respective, iar studenții sunt repartizați la programe similare din alte instituții.

Din conținutul normelor expuse mai sus, este dificilă sesizarea diferenței dintre sensul acestora. De fapt, rezultatul negativ obținut de instituția de învățământ superior sau programele de formare profesională inițială derulată de aceasta, în urma evaluării externe, presupune că instituția nu a obținut acreditarea. În acest caz, nu poate fi dedus în ce constă situația în care instituția de învățământ superior nu este acreditată și situația în care aceasta „obține rezultate negative” în urma evaluării externe.

Prin urmare, alin. (10) art. 111 din proiect dispune de un înalt potențial coruptibil, prin faptul că oferă posibilitate responsabililor de evaluarea externă a instituțiilor de învățământ superior să ia decizii diferite în cazuri perfect identice, în dependență de situație și interese.

Recomandarea: În scopul înlăturării neconcordanței dintre alin. (9) și (10) art. 111 propunem excluderea din proiect a normei de la alin. (9).

Dacă autorul, totuși, consideră necesară păstrarea ambelor prevederi, propunem substituirea cuvintelor „obținerii rezultatelor negative” din alin. (10) cu cuvintele „constatării corespunderii parțiale”.

La alin. (9) art. 112 din proiect

„(9) Membrii Consiliului de conducere sunt selectați prin concurs deschis, din rîndul tuturor celor interesați, jurizat internațional, pentru un mandat de 4 ani, reales o singură dată. Concursul este organizat de Consiliul de Conducere.”

Norma de la alin. (9) art. 112 din proiect nu oferă claritate în ceea ce privește modul de alegere a membrilor Consiliului de conducere a Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Învățământul Profesional, în situația în care concursul pentru alegerea acestora este organizat de către același Consiliu de conducere. Cu alte cuvinte, membrii Consiliului de conducere organizează un concurs în care se aleg singuri pe ei sau colegii, cu care urmează să activeze. Astfel, situația descrisă reprezintă un vădit conflict de interese, chiar și în cazul în care concursul propriu-zis va fi jurizat internațional.

Recomandarea: Cuvintele „Consiliul de conducere” din alin. (9) art. 112 din proiect necesită a fi substituite cu denumirea altei entități sau comisii, constituite în scopul asigurării organizării și desfășurării corecte și transparente a concursului de alegere a membrilor Consiliului de conducere a Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Învățământul Profesional.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sunt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

La alin. (3) art. 22 din proiect

„(3) Instituțiile de învățământ general poartă răspundere pentru protecția drepturilor și pentru securitatea vieții și sănătății copiilor și elevilor în timpul aflării acestora în cadrul instituției.”

În prevederea de la alin. (3) art. 22 din proiect autorul menționează că *pentru protecția drepturilor și pentru securitatea vieții și sănătății copiilor și elevilor în timpul aflării acestora în cadrul instituției de învățământ, instituțiile de învățământ general poartă răspundere.* Prevederea prenotată, însă, nu oferă o claritate în ceea ce privește tipul răspunderii pe care o poartă instituțiile de învățământ: disciplinară, contravențională, penală sau alt tip de răspundere.

Lipsa specificării exprese în proiect a tipului răspunderii pentru încălcarea normelor proiectului oferă prevederii de la alin. (3) art. 22 un caracter pur declarativ. Situația se agravează în cazul în care atât legislația contravențională, cât și cea penală, nu conțin careva prevederi în acest sens. În această situație, urmează a fi propusă completarea Codului contravențional și Codului penal cu prevederi care să permită implementarea cu succes a proiectului Codului educației.

Recomandarea: Propunem autorului completarea alin. (3) art. 22 din proiect cu cuvintele „disciplinară, contravențională sau penală, după caz,” după cuvintele „poartă răspundere”.

9. Alte obiecții

La alin. (20) art. 102 din proiect

„(20) Consiliul științific al instituției/centrelor științifice este ales din membri titulari, deținători de titluri științifice și științifico-didactice din instituție.”

Recomandarea: În scopul asigurării unei mai bune clarități, propunem autorului completarea alin. (20) art. 102 din proiect cu prevederi care să ofere o claritate în ceea ce privește rolul și necesitate creării Consiliul științific al instituției/centrelor științifice.

La alin. (4) art. 106 din proiect

„(4) Carta Universitară se adoptă după obținerea avizului de legalitate de la Ministerul Educației.”

Conform prevederii de la lit. e) art. 19 al Legii nr. 780/2001, la elaborarea proiectului de act legislativ terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte

acte legislative și în reglementările legislației comunitare.

În art. 3 din proiect „Noțiuni de referință și definiții” autorul nu oferă definiția noțiunii de „aviz de legalitate”, fapt care nu permite înțelegerea corectă a acesteia, precum și diferența dintre avizul de legalitate și un aviz „simplu”.

Recomandarea: În cazul lipsei unei argumentări care să justifice necesitatea utilizării noțiunii de „aviz de legalitate”, considerăm necesară excluderea cuvintelor „de legalitate” din noțiunea de „aviz de legalitate” utilizată în alin. (4) art. 106 din proiect.

La alin. (7) art. 133 din proiect

„(7) Nerespectarea de către cadrul didactic sau cadrul de conducere din învățământ a prevederilor Codului de etică al cadrului didactic constituie o încălcare gravă a disciplinei de muncă și a statutului instituției de învățământ și se sancționează în conformitate cu legislația în vigoare.”

Luând în considerare prevederea de la alin (7) art. 133 din proiect se referă la nerespectarea de către cadrul didactic sau cadrul de conducere din învățământ a prevederilor Codului de etică al cadrului didactic, rezultă că sancțiunile pentru aceștia urmează să fie stabilite în respectivul cod. Astfel, dispăre necesitatea trimerii generale la legislația în vigoare în ceea ce privește actul în care vor fi prevăzute sancțiunile prenotate.

Recomandarea: Propunem autorului substituirea cuvintelor „în conformitate cu legislația în vigoare” cu cuvintele „conform prevederilor acestuia”.

La alin. (3) art. 135 din proiect

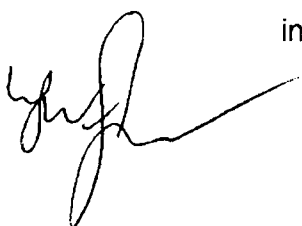
„(3) Elevii și studenții care încalcă prevederile actelor normative în vigoare și/sau reglementările interne ale instituțiilor de învățământ sunt pasibili de sancționare, în funcție de gravitatea faptei.”

Cu referire la mențiunea cu caracter general că elevii și studenții care încalcă prevederile actelor normative în vigoare și/sau reglementările interne ale instituțiilor de învățământ *sunt pasibili de sancționare*, considerăm oportună specificarea expresă a tipului răspunderii pe care o poartă aceștia pentru faptele lor.

Recomandarea: Propunem autorului substituirea cuvintelor „sunt pasibili de sancționare” cu cuvintele „poartă răspundere disciplinară, contravențională sau penală”.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23 august 2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19 aprilie 2013, de către

Vadim Gheorghită
inspector principal Direcția legislație și expertiză anticorupție
31 martie 2014



Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md

**Anexa la raportul de expertiză anticorupție
asupra nivelului coruptibilității proiectului
Codul educației**

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	La alin. (6) art. 47 din proiect „Examenele de absolvire a învățământului gimnazial și liceal se desfășoară în baza unui regulament elaborat de Agenția de Evaluare și Examinare și aprobat de Ministerul Educației.”	Utilizarea termenilor diferiți pentru același fenomen sau invers	Potrivit normei de la lit. e) art. 19 al Legii nr. 780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, la elaborarea proiectului de act legislativ se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia. În alin. (6) art. 47 din proiect este specificat că examenele de absolvire a învățământului gimnazial și liceal se desfășoară în baza unui regulament elaborat de Agenția de Evaluare și Examinare, în timp ce alin. (4) al aceluiași articol prevede că evaluarea finală și de certificare a performanței educaționale în învățământul general se efectuează de Agenția Națională de Evaluare și Examinare. Astfel, din prevederile alineatelor de mai sus rezultă că în domeniul învățământului va activa atât Agenția Națională de Evaluare și Examinare cât și Agenția de Evaluare și Examinare.	În cazul în care, în rezultatul unei greșeli mecanice, cele două denumiri sunt date pentru aceiași entitate, propunem autorului completarea alin. (6) art. 47 din proiect cu cuvântul „Națională” înainte de cuvintele „de Evaluare și Examinare”.
2	La art. 101 și 102 din proiect	Utilizarea termenilor diferiți pentru același fenomen sau invers	Potrivit normei de la lit. g) alin. (3) art. 100 din proiect, Senatul instituției de învățământ superior elaborează și aprobă regulamentul instituțional de	Propunem autorului redactarea prevederilor de la art. 101 și 102 din

			<p>organizare și desfășurare a concursului de alegere a rectorului, în baza regulamentului cadru aprobat de Ministerul Educației.</p> <p>În contextul necesității uniformizării terminologiei utilizate în proiect, cerință prevăzută la lit. e) art. 19 al Legii nr. 780/2001, considerăm necesară redactarea prevederilor de la art. 101 și 102 din proiect.</p>	<p>proiect după cum urmează:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> substituirea cuvântului „alegerile” cu cuvântul „concursul”, iar cuvântul „alegerilor” cu cuvintele „concursului de alegere” la lit. g) alin. (1) art. 101 din proiect; <input type="checkbox"/> completarea alin. (3) art. 102 din proiect cu cuvintele „pe bază de concurs” după cuvintele „Rectorul se alege”; <input type="checkbox"/> substituirea cuvântului „procesului” cu cuvântul „concursului” în alin. (4) art. 102 din proiect; <input type="checkbox"/> substituirea cuvântului „alegerilor” cu cuvântul „concursului” în alin. (6) art. 102 din proiect; <input type="checkbox"/> substituirea cuvintelor „procesul de alege” cu cuvintele „concursul de alegere” în alin. (8) art. 102 din proiect; <input type="checkbox"/> substituirea cuvântului „alegerilor” cu cuvântul „concursului” în alin. (9) art. 102 din proiect.
3	La alin. (11) art. 112 din proiect „(11) La fiecare patru	Prevederi contradictorii în proiect	Deși alin. (11) art. 112 din proiect menționează că la fiecare 4 ani sunt aleși 8 membri noi ai	Propunem autorului expunerea alin. (11) art.

	<p>ani sunt aleși 8 noi membri ai Consiliului de conducere.”</p>		<p>Consiliului de conducere a Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Învățământul Profesional, care pare să fie un mecanism de rotație a membrilor respectivi, totuși, din prevederea menționată nu poate fi dedus care vor fi acești 8 membri din totalul de 15 membri. Cu alte cuvinte, din art. 112 din proiect nu rezultă expres cum se va stabili care 8 membri din cei 15 urmează să fie substituiți sau realeși în baza concursului și care membri, 7 la număr, rămân în Consiliu și pentru ce perioadă.</p> <p>Pe de altă parte, dacă în Consiliului de conducere rămân 7 membri, rezultă că mandatul acestora va fi mai mare de 4 ani, adică 8 ani, ceea ce vine în contradicție cu prevederea de la alin. (9) al aceluiași articol. Suplimentar, cei 7 membri ai Consiliului de conducere din „prima promoție” vor putea fi realeși încă o dată pentru cel puțin 4 ani (alin. (9) art. 112 din proiect).</p> <p>„Formula” de alegere a noilor membri ai Consiliului de conducere nu permite respectarea prevederii de la alin. (9) art. 112 din proiect, adică desfășurarea activității în calitate de membru al Consiliului doar pentru un mandat de 4 ani, cu posibilitatea realegerii pentru o singură dată. Astfel, în cazul în care autorul intenționează să asigure o continuitate în activitatea Consiliului de conducere, urmează a fi modificată modalitatea de alegere a acestora.</p>	<p>112 din proiect în următoarea redacție: „Activitatea Consiliului de conducere are la bază principiul continuității, asigurat prin activitatea neîntreruptă a membrilor Consiliului în urma alegerii prin rotație a acestora. La primul concurs de alegere a membrilor Consiliului de conducere, 7 membri vor fi aleși pentru un mandat de 2 ani, iar 8 membri pentru un mandat de 4 ani. După expirarea a 2 ani de la primul concurs de alegere a membrilor, următorii 7 membri vor fi aleși pentru un mandat de 4 ani. Concursul de alegere a membrilor Consiliului de conducere va fi organizat consecutiv la fiecare 2 ani, după expirarea mandatului de 4 ani pentru cei 7, și respectiv, 8 membri ai Consiliului”.</p>
4	<p>La lit. f) alin. (1) art. 136 din proiect „(1) Părinții sau reprezentanții legali ai copiilor</p>	<p>Prevederi incompatibile cu legislația în vigoare</p>	<p>Potrivit alin. (1) al Legii nr. 837 din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești, Asociația obștească este o organizație necomercială, independentă de</p>	<p>Cuvintele „avînd ca scop principal să contribuie la dezvoltarea instituției de</p>

	<p>și elevilor au dreptul: ... f) să înființeze asociații filantropice ale părinților, avînd ca scop principal să contribuie la dezvoltarea instituției de învățămînt."</p>		<p>autoritățile publice, constituită benevol de cel puțin două persoane fizice și/sau juridice (asociații obștești), asociate prin comunitate de interese în vederea realizării, în condițiile legii, a unor drepturi legitime.</p> <p>Articolul 3 al legii în alin. (2) stabilește că asociațiile obștești sunt libere să-și stabilească structura internă, să-și aleagă scopurile, formele și metodele de activitate.</p> <p>Considerăm că menționarea expresă în proiect a scopului principal al asociațiilor filantropice, care pot fi înființate de părinții sau reprezentanții legali ai copiilor și elevilor, constituie o limitare ilegală impusă forțat acestor asociații.</p>	<p>învățămînt" de la lit. f) alin. (1) art. 136 necesită a fi excluse din proiect.</p>
5	<p>La lit. t) alin. (1) art. 137 din proiect „(1) Ministerului Educației are următoarele atribuții: ... t) organizează procesul de recunoaștere și echivalare a actelor de studii, eliberate de instituțiile de învățămînt din străinătate;”</p>	<p>Prevederi contradictorii în proiect</p>	<p>Potrivit alin. (7) art. 20 din proiect, recunoașterea studiilor și a perioadelor de studii, recunoașterea și echivalarea actelor de studii și a calificărilor este în competența structurii abilitate pentru informarea, recunoașterea și echivalarea actelor de studii și a calificărilor din subordinea Ministerului Educației.</p> <p>Conform alin. (5) art. 148 din proiect recunoașterea și echivalarea actelor de studii obținute în instituții de învățămînt din străinătate se realizează în condițiile stabilite de organul central de specialitate în domeniul educației și cercetării din învățămîntul superior.</p> <p>Suplimentar, alin. (2) art. 86 și 87 din proiect prevăd că actele de studii echivalente diplomei</p> <p>de bacalaureat/diplomei de studii superioare de licență urmează a fi recunoscute de structura abilitată cu dreptul de recunoaștere și echivalare a</p>	<p>Propunem autorului excluderea din proiect a prevederii de la lit. t) alin. (1) art. 138.</p>

			<p>actelor de studii și calificărilor.</p> <p>Astfel, recunoașterea și echivalarea actelor de studii și calificărilor, adică organizarea procesului de recunoaștere și echivalare a actelor de studii, eliberate de instituțiile de învățământ din străinătate este o atribuție a structurii abilitate cu recunoașterea și echivalarea actelor de studii și calificărilor din subordinea Ministerului Educației, și nu ține nemijlocit de activitatea ministerului.</p> <p>Prin urmare, această atribuție urmează a fi exclusă din art. 137 din proiect deoarece, în caz contrar, proiectul trebuie completat cu atribuțiile în domeniul învățământului ale tuturor entităților din subordine.</p>	
6	Ca obiecție generală	Norme de blanchetă	<p>Prevederea de la alin. (7) art. 47 din proiect menționează că încălcarea interdicției privind publicarea subiectelor examenelor de absolvire a gimnaziului și de Bacalaureat pe durata desfășurării acestora se sancționează conform legii.</p> <p>În alin. (5) art. 101 din proiect este specificat că membrii Consiliului pentru dezvoltare strategică instituțională poartă răspundere pentru deciziile luate, în conformitate cu legislația în vigoare.</p> <p>În cazurile enumerate mai sus, autorul face trimitere generală la legislația în vigoare fără a specifica, cel puțin, domeniul din care fac parte actele legislative care prevăd răspunderea pentru publicarea subiectelor examenelor de absolvire a gimnaziului și de Bacalaureat pe durata desfășurării acestora, precum și pentru deciziile luate de membrii Consiliului pentru dezvoltare strategică instituțională (exemplu: „legislația în</p>	<p>Propunem autorului completarea alin. (7) art. 47 și alin. (5) art. 101 din proiect cu prevederi care să ofere o claritate în ceea ce privește domeniile în care se regăsesc actele legislative sau normative la care face trimitere autorul.</p>

			vigoare din domeniul învățământului" sau „legislația contravențională”). Lipsa răspunderii pentru faptele enumerate supra vor avea drept efect nerespectarea prevederilor proiectului și, prin urmare, inaplicabilitatea în practică a acestora.	
7	La alin. (9) și (10) art. 111 din proiect „(10) În cazul obținerii rezultatelor negative în urma evaluării externe a instituțiilor de învățământ superior, organul central de specialitate în domeniul educației și cercetării din învățământul superior propune Guvernului retragerea dreptului de activitate a instituțiilor sau a programelor de formare profesională, ...”	Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare	Prevederea de la alin. (10) art. 111 din proiect este ambiguă și oferă loc de interpretare subiectivă de către responsabilii de evaluarea externă a instituțiilor de învățământ superior. Astfel, alin. (10) art. 111 autorul prevede că organul central de specialitate în domeniul educației și cercetării din învățământul superior propune Guvernului retragerea dreptului de activitate a instituțiilor sau a programelor de formare profesională a acestora, iar studenții sunt repartizați la programe similare din alte instituții de învățământ pînă la înlăturarea motivelor care au stat la baza rezultatelor negative ale evaluării, în cazul obținerii rezultatelor negative în urma evaluării externe a instituțiilor de învățământ superior. Concomitent, prevederea de la alin (9) stabilește că în cazul în care, în urma evaluării externe, instituțiile de învățământ superior sau programele de formare profesională inițială derulate de acestea nu sunt acreditate, organul central de specialitate în domeniul educației și cercetării din învățământul superior propune Guvernului spre aprobare retragerea dreptului de activitate a instituțiilor sau a programelor respective, iar studenții sunt repartizați la programe similare din alte instituții.	În scopul înlăturării neconcordanței dintre alin. (9) și (10) art. 111 propunem excluderea din proiect a normei de la alin. (9). Dacă autorul, totuși, consideră necesară păstrarea ambelor prevederi, propunem substituirea cuvintelor „obținerii rezultatelor negative” din alin. (10) cu cuvintele „constatării corespunderii parțiale”.

			<p>Din conținutul normelor expuse mai sus, este dificilă sesizarea diferenței dintre sensul acestora. De fapt, rezultatul negativ obținut de instituția de învățământ superior sau programele de formare profesională inițială derulată de aceasta, în urma evaluării externe, presupune că instituția nu a obținut acreditarea. În acest caz, nu poate fi dedus în ce constă situația în care instituția de învățământ superior nu este acreditată și situația în care aceasta „obține rezultate negative” în urma evaluării externe.</p> <p>Prin urmare, alin. (10) art. 111 din proiect dispune de un înalt potențial coruptibil, prin faptul că oferă posibilitate responsabililor de evaluarea externă a instituțiilor de învățământ superior să ia decizii diferite în cazuri perfect identice, în dependență de situație și interese.</p>	
8	<p>La alin. (9) art. 112 din proiect „(9) Membrii Consiliului de conducere sunt selectați prin concurs deschis, din rândul tuturor celor interesați, jurizat internațional, pentru un mandat de 4 ani, reales o singură dată. Concursul este organizat de Consiliul de Conducere.”</p>	<p>Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare</p>	<p>Norma de la alin. (9) art. 112 din proiect nu oferă claritate în ceea ce privește modul de alegere a membrilor Consiliului de conducere a Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Învățământul Profesional, în situația în care concursul pentru alegerea acestora este organizat de către același Consiliu de conducere. Cu alte cuvinte, membrii Consiliului de conducere organizează un concurs în care se aleg singuri pe ei sau colegii, cu care urmează să activeze. Astfel, situația descrisă reprezintă un vădit conflict de interese, chiar și în cazul în care concursul propriu-zis va fi jurizat internațional.</p>	<p>Cuvintele „Consiliul de conducere” din alin. (9) art. 112 din proiect necesită a fi substituite cu denumirea altei entități sau comisii, constituite în scopul asigurării organizării și desfășurării corecte și transparente a concursului de alegere a membrilor Consiliului de conducere a Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Învățământul Profesional.</p>

9	La alin. (3) art. 22 din proiect „(3) Instituțiile de învățământ general poartă răspundere pentru protecția drepturilor și pentru securitatea vieții și sănătății copiilor și elevilor în timpul aflării acestora în cadrul instituției.”	Lipsa responsabilității clare a persoanelor și autorităților	În prevederea de la alin. (3) art. 22 din proiect autorul menționează că pentru protecția drepturilor și pentru securitatea vieții și sănătății copiilor și elevilor în timpul aflării acestora în cadrul instituției de învățământ, instituțiile de învățământ general poartă răspundere. Prevederea prenotată, însă, nu oferă o claritate în ceea ce privește tipul răspunderii pe care o poartă instituțiile de învățământ: disciplinară, contravențională, penală sau alt tip de răspundere. Lipsa specificării exprese în proiect a tipului răspunderii pentru încălcarea normelor proiectului oferă prevederii de la alin. (3) art. 22 un caracter pur declarativ. Situația se agravează în cazul în care atât legislația contravențională, cât și cea penală, nu conțin careva prevederi în acest sens. În această situație, urmează a fi propusă completarea Codului contravențional și Codului penal cu prevederi care să permită implementarea cu succes a proiectului Codului educației.	Propunem autorului completarea alin. (3) art. 22 din proiect cu cuvintele „disciplinară, contravențională sau penală, după caz,” după cuvintele „poartă răspundere”.
10	La alin. (20) art. 102 din proiect „(20) Consiliul științific al instituției/centrelor științifice este ales din membri titulari, deținători de titluri științifice și științifico-didactice din instituție.”	Alte obiecții		În scopul asigurării unei mai bune clarități, propunem autorului completarea alin. (20) art. 102 din proiect cu prevederi care să ofere o claritate în ceea ce privește rolul și necesitate creării Consiliul științific al instituției/centrelor științifice.
11	La alin. (4) art. 106 din proiect	Alte obiecții	Conform prevederii de la lit. e) art. 19 al Legii nr.	În cazul lipsei unei

	„(4) Carta Universitară se adoptă după obținerea avizului de legalitate de la Ministerul Educației.”		780/2001, la elaborarea proiectului de act legislativ terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare. În art. 3 din proiect „Noțiuni de referință și definiții” autorul nu oferă definiția noțiunii de „aviz de legalitate”, fapt care nu permite înțelegerea corectă a acesteia, precum și diferența dintre avizul de legalitate și un aviz „simplu”.	argumentări care să justifice necesitatea utilizării noțiunii de „aviz de legalitate”, considerăm necesară excluderea cuvintelor „de legalitate” din noțiunea de „aviz de legalitate” utilizată în alin. (4) art. 106 din proiect.
12	La alin. (7) art. 133 din proiect „(7) Nerespectarea de către cadrul didactic sau cadrul de conducere din învățământ a prevederilor Codului de etică al cadrului didactic constituie o încălcare gravă a disciplinei de muncă și a statutului instituției de învățământ și se sancționează în conformitate cu legislația în vigoare.”	Alte obiecții	Luând în considerare prevederea de la alin (7) art. 133 din proiect se referă la nerespectarea de către cadrul didactic sau cadrul de conducere din învățământ a prevederilor Codului de etică al cadrului didactic, rezultă că sancțiunile pentru aceștia urmează să fie stabilite în respectivul cod. Astfel, dispăre necesitatea trimiterii generale la legislația în vigoare în ceea ce privește actul în care vor fi prevăzute sancțiunile prenotate.	Propunem autorului substituirea cuvintelor „în conformitate cu legislația în vigoare” cu cuvintele „conform prevederilor acestuia”.
13	La alin. (3) art. 135 din proiect „(3) Elevii și studenții care încalcă prevederile actelor normative în vigoare și/sau reglementările interne ale instituțiilor de învățământ sunt pasibili de sancționare, în funcție de gravitatea faptei.”	Alte obiecții	Cu referire la mențiunea cu caracter general că elevii și studenții care încalcă prevederile actelor normative în vigoare și/sau reglementările interne ale instituțiilor de învățământ sunt pasibili de sancționare, considerăm oportună specificarea expresă a tipului răspunderii pe care o poartă aceștia pentru faptele lor.	Propunem autorului substituirea cuvintelor „sunt pasibili de sancționare” cu cuvintele „poartă răspundere disciplinară, contravențională sau penală”.